

Lobbies van ondernemingen en bedrijfsleven bij de overheid

Citation for published version (APA):

Baakman, N. A. A., Korsten, A. F. A., & van Mierlo, J. G. A. (1989). Lobbies van ondernemingen en bedrijfsleven bij de overheid. In *Handboek beleidsvoering voor de overheid* (pp. M6032-1-M6032-26). Samsom.

Document status and date:

Published: 01/01/1989

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Lobbies van ondernemingen en bedrijfsleven bij de overheid

door drs. N. A. A. Baakman en prof. dr. A. F. A. Korsten, *beiden verbonden
aan de Produktgroep Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen van de Open
Universiteit te Heerlen*

en

dr. J. G. A. van Mierlo, *verbonden aan de Vakgroep Algemene Economie,
Sectie Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit Limburg te
Maastricht.*

1.	Inleiding	M6032- 3
2.	Lobbyen: een begripsbepaling	M6032- 4
3.	De opkomst van het verschijnsel	M6032- 5
4.	De professionele lobbyist over zijn bezigheden	M6032- 7
5.	Lobbyisten: een beeld van de beroepsgroep	M6032- 8
6.	Voorwaarden, methoden en technieken	M6032-12
7.	De plaats van het lobbyen in de onderneming	M6032-15
8.	Succesvolle en falende lobbies	M6032-20
9.	Waardering en te verwachten ontwikkelingen	M6032-22
	Literatuur	M6032-25

1. Inleiding

Het bedrijfsleven benadert, net als zovele andere instanties of burgers met een particulier belang, al sinds jaar en dag individuele ambtenaren, parlementariërs en zelfs bewindslieden om aandacht te vragen voor zijn zaak (zie Van Mierlo 1988 passim). Nieuw of ongewoon is het verschijnsel lobby dus niet, maar er is de laatste jaren wel iets veranderd. Niet alleen wordt er steeds meer gelobbied, maar ook breidt het bedrijfsleven het spectrum van kanalen dat het gebruikt om gehoor te vinden uit. Behalve door intermediaire organisaties als de branchevereniging en werkgeversorganisaties wordt er nu ook gelobbied door speciaal daarvoor opgerichte „public affairs”-afdelingen van grote bedrijven en door externe lobbykantoren. Ondernemingen, zeker de grotere, laten steeds vaker voor specifieke onderwerpen de intermediaire organisaties links liggen en komen zelf, via een eigen of extern ingehuurde lobbyist, soms zelfs via een eigen voorpost in Den Haag, op voor het eigen standpunt en laten alleen de globalere onderwerpen aan de branche- en werkgeversorganisaties over. Het verschijnsel ondernemingslobby is, met andere woorden, een niet meer weg te denken deel van de praktijk van het openbare bestuur geworden; het dient dus ook een onderdeel van de studie daarvan te zijn.

We richten ons in het onderstaande voornamelijk op de wat grotere onderneming; over eventuele lobbies van de kleinere ontbreken vrijwel alle gegevens. Gelukkig is de laatste jaren het voor studie en onderzoek beschikbare materiaal verrijkt met enige voor ons onderwerp relevante interviews. Interviews met beroepslobbyisten, maar ook met ondernemers en politici. Daarmee wordt het ook mogelijk van binnenuit enig licht te werpen op het verschijnsel ondernemingslobby.

We zullen het onderwerp aan de hand van een aantal vragen behandelen:

- Wat is lobbyen, wat een ondernemingslobby?
- Wat verklaart de groei van het verschijnsel?
- Hoe zien lobbyisten zelf hun bezigheden?
- Wat zijn de kenmerken van lobbyisten en hoe werken ze?
- Wat zijn de voorwaarden voor en de methoden en technieken van het lobbyen?
- Wat is de plaats van het lobbyen in de onderneming?
- Wat bepaalt het succes of falen van een lobby?
- Hoe valt lobbyen te waarderen en wat zijn de te verwachten ontwikkelingen?

Aan ieder van deze vragen besteden wij hieronder achtereenvolgens een paragraaf.

2. Lobbyen: een begripsbepaling

Onder lobbyen wordt wel verstaan: „het totaal van activiteiten, direct of indirect ondernomen, om de politieke besluitvorming op diverse niveaus te beïnvloeden in voor de initiatiefnemer gunstige zin”. Aldus A. van der Meiden in „Het gebeurt in Den Haag. Een boekje open over lobby”(1988, p. 12). In deze opvatting valt lobbyen vrijwel samen met het brede begrip politieke participatie. Een andere omschrijving is van A. Havermans: „het geheel van activiteiten dat erop gericht is informatie over een bepaald onderwerp over te brengen bij de (rijks-)overheid met de bedoeling deze van het belang ervan te overtuigen en zo invloed uit te oefenen op de (politieke) besluitvorming” (Het gebeurt in Den Haag, 1988, p. 11). De kernwoorden zijn hier: informeren, overtuigen, beïnvloeden. Die informatieverstrekking is, vanuit de overheid gezien, meestal ongevraagd. Wellicht is het daarom beter te spreken van het ongevraagd (pogen te) informeren, overtuigen en beïnvloeden van de overheid. Het voldoen aan een uitnodiging van overheidswege in te spreken, te overleggen of te informeren, al dan niet aan een adviesorgaan of via een ander participatiekanaal, vatten wij niet als lobbyen op.

Lobbyen wordt door ondernemers wel gezien als een actieve poging om de uitkomsten van besluitvorming te beïnvloeden. Maar beïnvloeden klinkt volgens sommigen wat te negatief. Lobbyen is, menen zij, eerder informeren, argumenteren en overtuigen en daardoor beïnvloeden. Dit sluit aan op de genoemde omschrijving van Havermans (zie Louwerse en Commandeur, 1988, p. 26). Maar lobbyen betekent ook het opbouwen van een netwerk van goede contacten met politici en ambtenaren en het kweken van begrip voor de individuele (ondernemings)problemen en -belangen. Toch voldoet volgens een aantal geïnterviewde (grotere) ondernemers het begrip „belangenbehartiging” niet als synoniem. Dat geschiedt vaak voor of door een collectief; bij lobbyen zou het vooral om de individuele ondernemingen gaan (Louwerse en Commandeur, 1988, p. 26).

In elk geval is lobbyen ten behoeve van onverschillig wat een uiting in de politieke sfeer naast vele andere uitingen (zie o.a. Korsten, 1979; Milbrath en Goel, 1977). Die politieke activiteiten zijn te onderscheiden op grond van de volgende dimensies:

- | | |
|---|--|
| - op eigen initiatief (bijv. actie-groep vormen); | - op verzoek (bijv. inspraak); |
| - publiekelijk (debat op radio); | - besloten (persoonlijk gesprek); |
| - contact zoekend (deelnemen aan inspraak); | - contact mijdend (bewust niet inspreken); |
| - periodiek (stemmen); | - niet aan periode gebonden; |
| - verbaal; | - non-verbaal (gebouw bezetten). |

Hoe is het lobbyen op deze dimensies te plaatsen? Meestal geschiedt het op eigen initiatief, is het contactzoekend, niet aan een periode gebonden, verbaal, en doorgaans besloten. Maar soms wordt er ook heel openlijk gelobbied.

Samenvattend: lobbyen omvat alle activiteiten die gericht zijn op een overheid waarbij aandacht wordt gevraagd voor een bepaald, voor de lobbyist of zijn opdrachtgever relevant onderwerp. Dat gebeurt door het leggen en onderhouden van contacten, het verstrekken van informatie en het argumenteren met als doel om te overtuigen en zo te beïnvloeden. Een ondernemings- of bedrijfslobby staat in onze optiek voor zulke activiteiten door of ten behoeve van een individuele onderneming. Zij is dan deel van het zo genoemde public affairs-beleid van het bedrijf. Maar lobbyen kan ook geschieden door of voor categorieën van ondernemingen; bijvoorbeeld door werkgevers- en brancheorganisaties. In dat geval geven wij er de voorkeur aan van een ondernemers- of werkgeverslobby te spreken.

Lobbyen kan voor een individuele onderneming worden gedaan door een eigen afdeling, commissie of functionaris (lobbyist), of door een externe instantie, hetzij een belangenorganisatie (NCW of VNO bijvoorbeeld) die als intermediair optreedt, of door een lobby-kantoor („public affairs-consultant”).

3. De opkomst van het verschijnsel

Lobbyen door en voor ondernemingen komt in vrijwel alle landen met een gemengde economische orde voor (zie bij voorbeeld De Clercq en Naert, 1985; Crenson, 1971; Schloszman en Tierney, 1986), maar er is wel een tempoverschil in de ontwikkeling per land. In de VS is lobbyen al zo ingeburgerd en als „fact of political life” geaccepteerd, dat er een speciale Lobbying act is om het verschijnsel te reguleren. In de VS moeten lobbyisten zich laten registreren: in Washington stonden er in 1967 al zo’n 5000 ingeschreven. Professionele lobbyisten moeten daar ook in een kwartaalrapport publiceren welke bedragen ze aan welke activiteiten besteedden (zie Milbrath, 1967). Zo ver is het in Nederland in de jaren tachtig nog niet gekomen, maar de professionele lobby is wel sterk in opmars. De vraag is hoe dat komt en het antwoord op die vraag is te vinden in veranderingen in de aard van de interactie tussen overheden en ondernemingen.

Door het veranderde karakter van het overheidsoptreden in de jaren zeventig kregen bestuurders van ondernemingen en andere particuliere organisaties, ambtenaren, (overheids)bestuurders en politici meer en meer direct en persoonlijk met elkaar te maken; in elk geval ervoeren zij dat blijkens interviews zo (zie Beekers en Van Helsdingen, 1981, p. 5). Naast een

uitbreiding van het generieke overheidsoptreden op terreinen als sociale zaken, werkgelegenheid, prijzen, regionaal beleid en dergelijke, vielen er ook steeds meer specifieke overheidsinterventies waar te nemen volgens de 46 geïnterviewde ondernemers, ambtenaren, bestuurders en politici. Daarbij ging het niet zelden in het bijzonder om de financiële steun aan individuele bedrijven. Terwijl, als onderdeel van de algemene groei van de interdependentie tussen alle mogelijke maatschappelijke instanties, ook overheid en bedrijfsleven meer en meer van elkaar afhankelijk raakten, en als gevolg van specifiek beleid de aantallen directe contacten tussen bestuurders van ondernemingen, ambtenaren en politici toenamen, werd de sfeer er niet beter op, integendeel. Soms was zij zelfs openlijk vijandig. Men herinnere zich als verontrustend symptoom de open brief van de captains of industry aan het toenmalige kabinet Den Uyl. Zulke onderlinge verhoudingen zijn echter in het belang van de overheid noch in dat van de bedrijven. In de woorden van een adjunct-directeur van Philips: „in een gemengde economie past geen kloof tussen politiek en bedrijfsleven” (Van Schendelen, 1985, p. 20).

Dat is in zoverre juist dat de (ook) in een gemengde economie onvermijdelijke belangentegenstellingen tussen overheden en ondernemingen beter niet nog extra belast kunnen worden met wederzijds onbegrip en onkunde van, laat staan desinteresse voor, elkaars doen en laten.

Nu waren in het begin van de jaren tachtig de grootste ondernemingen over het algemeen al wat meer op de hoogte van relevante wetgeving, van beleid in ontwikkeling en van bestaande faciliteiten dan voorheen wel het geval was. Ze hadden speciale afdelingen opgericht en/of personen in dienst genomen om de (eigen) onderneming op de hoogte te houden, iets wat de minder grote bedrijven zich natuurlijk minder gemakkelijk permitteren konden en kunnen. Ondanks – en deels natuurlijk ook dankzij – dat de grotere ondernemingen hun „overheidsbetrekkingen” institutionaliseerden, groeide de contactbehoefte met departementen en parlement verder. Zij groeide evenwel aan beide zijden; ook ambtenaren en politici bleken er het nut van in te zien. Nu is het erkennen van de behoefte aan contact om op de juiste plaatsen informatie te kunnen ontvangen en zonodig te geven één ding, maar kennis van het juiste loket bij de overheid een ander. Zelfs bij grote ondernemingen was die kennis lang niet overal in voldoende mate aanwezig (uitvoeriger in: Beekers en Van Helsdingen, 1981, pp. 8-13).

In dit zoeken en tasten en door het gegroeide besef van de noodzaak er van schiepen overheid en bedrijfsleven de ruimte voor het opbouwen van netwerken, het organiseren van contacten en uitwisselen van informatie door externe (advies-)bureaus. Er bleek niet slechts plaats voor interne institutionalisering van „overheidsbetrekkingen” in grote ondernemingen en instanties als de Sociaal-Economische Raad, VNO en Kamers van

Koophandel. Er ontstond ook ruimte voor op dit gebied gespecialiseerde, extern in te huren adviseurs, omdat vrijwel alle grotere, en niet alleen de allergrootste ondernemingen, zich gingen realiseren dat het in hun (bedrijfs)belang is zich ook met overheden en hun beleid bezig te houden. Onder deze omstandigheden kreeg, naast de al bestaande generieke werkgevers- of ondernemerslobbies, de opkomst van de specifieke ondernemingslobby, al dan niet met behulp van een externe professional, een kans.

4. De professionele lobbyist over zijn bezigheden

Nemen wij als voorbeeld de heer Moeliker. Hij is anno 1988 directeur van het Haagse filiaal van Philips, dat speciaal is opgericht voor de ondernemingslobby bij „Den Haag”. Overdag volgt Moeliker de kamerdebatten. Zijn eigenlijke werk gebeurt echter vooral in de avonden. Dan probeert hij te bereiken dat de positie en belangen van zijn bedrijf worden meegewogen in de politieke besluitvorming. Hij doet dit bijvoorbeeld door twee keer per jaar de voorzitters en economisch specialisten van de drie grote fracties met de hoofddirectie bij elkaar te brengen. Men wisselt dan vrij van gedachten. Er is amper sprake van een agenda, en al helemaal niet van onderhandelingen (zie Van de Ven, 1988).

De professionele lobbyist volgt het verloop der gebeurtenissen, legt contacten, organiseert dat men elkaar treft, bevordert een overleg-klimaat en bepleit standpunten. Het zou daarbij wel vaak, maar zeker niet uitsluitend om het verwerven van overheidsopdrachten gaan (Van de Ven, 1988, p. 29). In het algemeen houden bedrijven het lobbyen en de reguliere acquisitie van opdrachten gescheiden. Bij het eventuele dingen naar een overheidsopdracht is het wel duidelijk of er succesvol gelobbied is of niet, maar in de praktijk blijkt het lang niet altijd om zulke tastbare zaken te gaan en dan is het minder duidelijk of er wel „gescoord” is en zo ja door wie. Dat blijkt ook uit de visie die de professionals op hun werk hebben. Bennis, een onafhankelijke lobbyist in Den Haag, zei het zo: „Voor mij is lobbyen niet winnen, maar doordringen tot de besluitvorming. Niet alle lobby hoeft openbaar te zijn, maar het resultaat moet het daglicht kunnen verdragen” (NRC, 19 nov. 1988).

Daarmee wordt de vinger op een wonde plek gelegd: wat zich in het beslotene afspeelt hoeft niet per se iets te zijn dat het daglicht niet kan verdragen, maar wie onder het wantrouwend oog van het publiek moet werken zal allicht wat minder gemakkelijk voor een verleiding bezwijken dan hij die zijn werk voortdurend in de luwte van de openbaarheid moet verrichten. In dat opzicht moet een lobbyist die qualitate qua regelmatig voor ethische dilemma's geplaatst wordt zichzelf de maat nemen (uitvoeri-

ger over die ethische problemen: Buchholz, 1985, p. 207). Erg veel weten we daar overigens niet van. Een tamelijk onschuldig maar vermakelijk voorbeeld leverde de paspoort-enquête: de onderzoekscommissie bleek niet te weten wat een „accountmanager” was. Het stond op een visitekaartje, dat op een aantal, vermoedelijk even onwetende ministeries, bijna alle deuren had geopend. Door zich op te smukken met deze „titulaire versiering” had een lobbyist zich toegang weten te verschaffen (Van Wijnen, in: NRC, 12 nov. 1988). De accountmanager kwam, zo bleek, niet zijn managementkennis aanbieden (die was, indien aanwezig, in de paspoortaffaire zeker wel van pas gekomen) maar wilde vooral een bepaald merk personal computers onder de welwillende aandacht van de overheid brengen.

Doorgaans evenwel zal een lobbyist zich niet direct met verkoop bemoeien, aldus de al eerder aangehaalde Bennis (in: NRC, 19 nov. 1988). Ook uit de beschrijving die Troost (manager public affairs van Daf Trucks; werkend op een Haags kantoor) van zijn activiteiten geeft blijkt niets van een nadruk op sales management. Zijn werk speelt zich af op vier fronten:

- het volgen van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en het signaleren van zaken die voor de onderneming van belang kunnen zijn of worden (hier vervult hij vooral de functie van ondernemingsantenne);
- het inschatten van de politieke voetangels en klemmen van concrete, voor de onderneming relevante zaken (dan treedt hij als adviseur of deskundige binnen de onderneming op);
- het informeren van ministeries, dat wil zeggen: ambtenaren over concrete ontwikkelingen en vraagstukken;
- het informeren van parlementariërs (zie Van Schendelen, 1985, pp. 28-39).

Troost verricht die activiteiten in een aparte afdeling overheidsbetrekkingen; zij zetelt in Den Haag en ressorteert direct onder de voorzitter van de Raad van Bestuur. Zo is de ondernemingslobby van Daf institutioneel vorm gegeven; andere bedrijven hebben dat weer anders gedaan.

5. Lobbyisten: een beeld van de beroepsgroep

Lobbyisten zijn er uiteraard in soorten en maten (zie bij voorbeeld Geuns, 1986). Ten eerste zijn er de gespecialiseerde lobby-bureaus, gevestigd in Den Haag of Brussel. Ze zijn voorzien van wijde namen als „public affairs consultant”. Maar de lobbyist kan ook in dienst zijn van een onderneming of zelfs een publieke organisatie. In dat geval is het belangrijk te letten op de mate van beleidsvrijheid, of de omvang van het mandaat dat zij hebben. Zo kunnen we onderscheid maken tussen de onderhandelaar, de verbindings-

man (of -vrouw) en de pleitbezorger. De onderhandelaar, vermoedelijk een schaars type, kan verregaande afspraken maken op politiek en ambtelijk niveau. De verbindingsman is de contactpersoon die grossiert in informatie; hij heeft beduidend minder speelruimte dan de onderhandelaar. De pleitbezorger, min of meer de „echte” lobbyist, is degene die tussen de onderhandelaar en de verbindingsman instaat. De pleitbezorger informeert anderen, argumenteert en tracht te overtuigen.

De drie genoemde typen zijn te beschouwen als typen interne lobbyisten. Daarnaast zijn er de externe lobbyisten met een zelfstandige praktijk. Deze adviseurs afficheren zich, in tegenstelling tot wat bij voorbeeld in de VS gebruikelijk is, in Nederland doorgaans liever niet als lobbyist: de term is hier nog steeds beladen. De al eerder genoemde Bennis noemt zich bijvoorbeeld „adviseur overheidsbetrekkingen”. Hij zegt zich van oudsher belangenbehartiger te voelen, maar ziet in zijn werk zeker ook een belangrijk communicatie-element. Hij onderkent diverse spanningsvelden waarin hij moet opereren, waaronder de spanning tussen adviseren en uitvoeren, tussen de gidsfunctie en de betrokkenheid, tussen monitoring en onderhandeling (Bennis, 1988, p. 13). Hoe met die spanningsvelden omgegaan wordt zal van persoon tot persoon en van kantoor tot kantoor verschillen; eenvoudig is dat zeker niet.

Externe adviseurs op het gebied van overheidsbetrekkingen onderscheiden zich van organisatie-adviseurs als zodanig, van advocaten en van zogeheten zaakwaarnemers. Dat is te verduidelijken door allereerst eens te bezien over wat voor eigenschappen zo’n extern lobbyist moet beschikken. Ten eerste dient hij of zij een ruime werkervaring te hebben. Niet zelden is een ervaren adviseur werkzaam geweest in meerdere bedrijven of zelfs in een koepelorganisatie. Dit levert onder meer netwerkkennis en invoelingsvermogen op. Het verrast dan ook niet dat een gemiddeld advieskantoor een breed spectrum aan disciplines in huis heeft. Een Nederlands kantoor telde in 1988 dertien medewerkers, waaronder een econoom, twee juristen, een politicoloog, een pr-specialist, een communicatie- en taalwetenschapper, en een voormalig parlementair journalist. Het adviseert aan zo’n dertig relaties; bij de helft daarvan gaat het nadrukkelijk om lobbies bij de overheid. Ad hoc-opdrachten accepteert dit kantoor zelden: met de meeste klanten bestaat een vaste (vertrouwens)relatie (Bennis, 1988, p. 13). Daarbij past dat dergelijke kantoren zich zelden nadrukkelijk extern willen profileren: amper of geen advertenties, geen folders of „direct mail” naar klanten. Men manifesteert zich indirect, bij voorbeeld door lezingen te geven.

Ook door bewust voor een low profile te kiezen blijken dergelijke kantoren een bijzonder type binnen het landschap van adviesbureaus (zie Van Geuns, 1986). Maar het meest onderscheidende zit toch onder meer in de opvatting van het taakgebied en de personeelssamenstelling (vergelijk Twijnstra en

Keuning, 1988). De rol van adviseur „overheidsbetrekkingen” is ook een heel bijzondere. Zo’n adviseur is geen advocaat, want die treedt (mogelijk) voor iedereen in de arena; de externe lobbyist verliest zijn geloofwaardigheid door frequent van argumentatie en partij te wisselen en door voor tegengestelde belangen van uiteenlopende ondernemingen, of andere organisaties te strijden. Ten tweede is de externe adviseur over het algemeen geen dominante adviseur; de externe lobbyist is nogal eens slechts een souffleur (en geen speler op het toneel) en gids. De mate van actieve betrokkenheid bij een onderwerp verschilt overigens nogal. Dat hangt sterk samen met overwegingen van expertise binnen een kantoor en bij de klant, overwegingen van doelmatigheid in de relatie en overwegingen van effectiviteit bij het uitvoeren van acties. In elk geval moet de „goede” lobbyist zichzelf in de schaduw kunnen plaatsen (Bennis, 1988, p. 15). Daarom worden ex-politici wel ongeschikt geacht als extern adviseur; zij hebben immers per definitie geen low profile en kunnen veel effectiever als commissaris van een specifiek bedrijf lobbyen.

Externe lobbyisten zijn niet slechts een bijzondere (overigens heterogene) categorie in vergelijking met andere adviseurs, advocaten of ex-politici die als commissaris aandacht vragen voor een particulier belang. Zij zijn ook te onderscheiden van zogenaamde zaakwaarnemers. Een zaakwaarnemer is immers „een persoon, die opkomt voor de belangen zoals hij die ziet van een bepaalde groep in de samenleving, zonder zelf tot die groep te behoren en zonder daartoe door die groep dan wel haar vertegenwoordigers te zijn gekozen of aangesteld”, aldus Köbben (1983, p. 1). Zaakwaarnemers, als Amnesty International, richten zich veelal op lotsverbetering en/of emancipatie; ze worden niet aangezocht en zeker niet door hun „cliënten” voor hun inspanningen betaald. Dat is uiteraard met externe lobbyisten wel het geval. Omdat het inschakelen van een, zij het een interne, zij het een externe, lobbyist doorgaans geld kost, kan men licht vermoeden dat ook de issue vaak een financiële achtergrond heeft. „Beleidsinstrumenten als subsidies, investeringen en voorzieningen zijn populaire lobby-onderwerpen” (De Later, 1989, p. 41). Vooral interessant zijn zaken die (nog) niet zo erg vastliggen en nog niet al te zeer door openbare meningsvorming zijn belast. Daar zijn overigens niet alleen ondernemingen in geïnteresseerd; dat geldt evenzeer voor de lagere overheden. Een hoofdmotief voor de benoeming van een lobbyist voor een provincie of gemeente kan, naast een direct materieel belang, ook algemene onvrede over het contact met het (Haagse of Brusselse) politieke en ambtelijke circuit zijn (De Later, 1989, p. 41). Deze overweging geldt uiteraard voor ondernemers zowel als voor lagere overheden.

Soms worden lobbyisten ingeschakeld om iets tegen te houden. Een voorbeeld waarbij een lagere overheid en een onderneming elkaar op dat

punt vonden is het volgende: „Toen het thuispellen van garnalen dreigde te worden verboden, heeft een van de provinciale lobbyisten een sterke campagne tegen de maatregel gevoerd in de Tweede Kamer: een visverwerkingsbedrijf in zijn provincie, dat de thuispellers in dienst heeft, zou door het verbod worden gedupeerd”. De (let wel: overheids)lobbyist toog daarom met de eigenaar van het bedrijf naar het Binnenhof. Bij de VVD spraken ze over de ondernemersproblematiek. D’66 werd aangesproken op pragmatisch handelen, bij het CDA ging het om de afkomst en bij de PvdA benadrukte men de werkgelegenheid (De Later, 1988, p. 434). Dat bleek te werken.

Succesvol lobbyen vraagt, zo blijkt uit dit voorbeeld, om tactisch inzicht. De lobbyist dient zich te kunnen verplaatsen in de gedachtenwereld van hen die bij de besluitvorming betrokken zijn. Maar we zien in dit voorbeeld nog iets opmerkelijks. Een provinciale lobbyist trad hier niet voor het provinciaal bestuur in het strijdperk, maar voor een derde, een bedrijf in de provincie. Ondernemingen kunnen, als dat zo uitkomt, soms ook gebruik maken van een overheidslobbyist in plaats van een eigen kracht of een ingehuurd professional, als die bij voorbeeld niet op stel en sprong beschikbaar of te duur mochten zijn.

Het ad hoc-karakter van het voorbeeld is overigens meer uitzondering dan regel. Lobbyen is doorgaans niet te zien als een eenmalige daad van informeren, argumenteren en overtuigen. Zo werkt het meestal niet. Het is ook en vooral een proces om de geesten rijp te krijgen voor een standpunt: allereerst in een onderneming, later daarbuiten. Ook een lobby ten gunste van een specifiek onderwerp staat niet altijd op zichzelf. Die past nogal eens in een langer lopend proces van het bewerken van de publieke opinie. Zelfs als een lobby wel afgerond lijkt is er soms, net als bij beleidsbeëindiging, nog een opstanding na de dood. Zo is volgens sommigen de lobby voor een „terugtrekkende overheid” na een aantal onder het kabinet Lubbers-II (1986-1989) aangenomen privatiseringsvoorstellen „min of meer afgerond” (Van de Ven, 1988, p. 33). Maar daarop werd vanuit werkgeverskring een vervolg-lobby gestart: de middenveldlobby. Het bedrijfsleven zou een zekere verantwoordelijkheid op zich willen nemen voor hetgeen in de jaren tachtig nog in het schemergebied van collectieve en particuliere sector zou liggen.

Omdat een lobbyist niet alleen maar iets te vragen of te wensen, maar soms ook wat te bieden heeft, kan hij interessant zijn voor ambtenaren en politici. Hij beschikt (soms) over informatie die van vitaal belang is voor de beleidsvorming of -uitvoering. Lobbyen kan zo de vorm aannemen van een ruil op de politieke markt. Een lobbyist: „Door de hoogwaardige informatie die ik bied, krijgt een ambtenaar een kwalitatief beter rapport of beleid en een kamerlid een kwalitatief betere inbreng” (De Later, 1989, p. 43).

Lobbyisten verlenen soms ook hand- en spandiensten zonder een directe tegenprestatie in het vooruitzicht te hebben, bij voorbeeld aan kamerleden. Zij helpen ze dan bij het maken van kamervragen, moties en amendementen. Maar dat is dan een investering in het opbouwen van een goede relatie voor in de toekomst: een soort ruil op termijn. Voor een druk bezet parlementariër is dit soms erg handig. Onderzoek onder 27 ondernemingen toonde aan dat zij doorgaans weinig moeite hebben met deze ruiloriëntatie (Leyer, 1987, p. 177). De kamerleden zijn er al evenmin ontevreden over, aldus enkelen hunner (Van Iersel, 1988; Zijlstra, 1988).

De intermediaire organisaties zijn echter over het algemeen niet bijzonder enthousiast over het verschijnsel ondernemingslobby. Het betreft immers maar al te vaak een geïndividualiseerd belang en daar zijn ondernemersorganisaties niet voor, zegt bijvoorbeeld het Tweede Kamerlid Van Iersel (1988, p. 17). Zij, de intermediaire organisaties, richten zich op aandachtsgebieden van algemeen belang voor hun organisatie en hun leden. Generiek en specifiek beleid raakt deze organisaties, maar over specifiek beleid krijgt de Kamer „nooit een helder beeld van de ondernemersorganisaties”, aldus Van Iersel (1988, p. 17). Omdat specifiek beleid zich ook zelden richt op bedrijfstakken als zodanig, komt er ook zelden een eenduidig antwoord uit de bedrijfstak. Er blijft dus een zeker „gat” in de meningsuiting en daar springen individuele ondernemingen in, zeker als het gaat om specifiek beleid dat deze ondernemingen raakt.

6. Voorwaarden, methoden en technieken

Om het opzetten van een lobby überhaupt zinvol te laten zijn moeten wel enige voorwaarden vervuld zijn. Laten we deze condities eens op een rij zetten en vervolgens eens kijken naar de relevante methoden en technieken. Van Schendelen (1988) noemt de volgende noodzakelijke condities.

Ten eerste een goede interne organisatie, met name op drie punten. Men moet weten wat men wil en daar consistent in zijn, anders raakt men zelf in verwarring. Vervolgens is het vereist stabiel te zijn, zodat de ander weet wat men aan de lobbyist heeft. En volledig onmisbaar is de bereidheid tot compromisvorming; zonder dat zijn er geen zaken te doen.

Ten tweede moet er voldoende actuele en feitelijke kennis voorhanden zijn. Kennis van organisatiestructuren en beleid is vereist. Maar ook de belangen rond een „issue” dient men te kennen: wat willen anderen en waarom?

Ten derde is het noodzakelijk een onbevangen spelhouding te hebben: „geduldig bij vertragingen”, „vasthoudend bij wisselvalligheden”, „koel in de hitte” zijn woorden die in dit verband vallen.

Ten vierde moet men beschikken over voldoende hulpmiddelen. Hoe meer

tegenspel te verwachten is, hoe meer middelen nodig kunnen zijn. Immers, ook anderen zijn actief en komen met brieven, onderzoeksresultaten en dergelijke.

Ten vijfde zijn bepaalde vaardigheden vereist: men moet in staat zijn de kennis up-to-date te houden en efficiënt kunnen optreden: in de kringen van overheid en onderneming heeft iedereen het al druk. Gevoel voor timing is ook belangrijk. Een lobby is kansloos als de beleidsvorming reeds in een eindstadium verkeert.

Ten slotte dient men over ruilmiddelen te beschikken en die ook te gebruiken: men opereert op een (politieke) markt. En dus dient men te ruilen: voor het geven van informatie steun teruggeven, een coalitie aangaan en dergelijke. Wie niets te bieden heeft kan maar heel weinig vragen.

Al deze voorwaarden samen vormen een niet gering eisenpakket. Opereren op de politieke markt is een professionele activiteit geworden. Daarbij is het ook van belang om zicht te hebben op de beschikbare methoden en technieken van lobbyen.

De methoden kunnen we onderscheiden met behulp van het criterium direct versus indirect (zie Van Schendelen, 1988). Directe methoden zijn:

- persoonlijk contact, eventueel informeel („to lobby by body”);
- een telefonisch gesprek;
- korte briefings in een memo;
- het organiseren van een bedrijfsbezoek;
- petitie en demonstraties;
- het bijwonen van hoorzittingen.

Indirecte methoden zijn:

- onderzoeksresultaten presenteren;
- opereren via de branche-organisatie;
- opereren via de Kamer van Koophandel;
- een lobby-kantoor inschakelen;
- een naaste medewerker van een bestuurder of politicus benaderen;
- de rechter inschakelen;
- de media benaderen;
- het plaatsen van advertenties;
- steunacties bij verkiezingen.

De vraag is natuurlijk wat in die baaierd van methoden de meest effectieve zijn. Ondernemers van 20 grote ondernemingen noemen eind 1987 als de vijf meest effectieve methoden het persoonlijke gesprek, stappen via de branche-organisatie, het organiseren van een bedrijfsbezoek, het presenteren van een onderzoeksrapport of een notitie, en ten slotte het voeren van een telefonisch gesprek. Als de vijf minst effectieve merkten zij aan het inschakelen van de rechter, werken via de Kamer van Koophandel, het

bijwonen van een hoorzitting, het licht geven aan het eigen standpunt via de media en tenslotte het inroepen van de hulp van een externe consultant (zie Louwerse en Commandeur, 1988, p. 29).

Evenmin heten effectief te zijn: steunacties bij verkiezingen en het plaatsen van advertenties, het aanbieden van petitie's en het houden of bijwonen van demonstraties. Na het voorgaande laat zich dat licht begrijpen. Kiest men voor het inschakelen van een intermediaire organisatie, dan scoren, althans bij grote ondernemingen, branche-organisaties het hoogst. Werkgeversorganisaties blijken veel minder van belang voor de lobby-activiteiten van deze grotere ondernemingen als de KLM (Louwerse en Commandeur, 1988, p. 29). Maar ook de branche-organisaties oogsten nogal wat kritiek: niet krachtig genoeg, te log om snel te reageren. Mede daarom gaan ondernemingen zich zelf op de politieke markt begeven (Louwerse en Commandeur, 1988, p. 29). Een methode als het aangaan van ad hoc-coalities met andere ondernemingen kwam, anno 1988, nog niet vaak voor, tenzij er een gezamenlijke bedreiging bestond en het „issue” onvoldoende door de branche werd behandeld. Ook de media schakelt men niet zo snel in: ondernemers zien de media als onbeheersbaar of in elk geval onvoorspelbaar; daardoor kan te gemakkelijk polarisatie optreden. Ook voor het inschakelen van een externe lobbyist moet blijkbaar af en toe nog wat weerstand worden overwonnen. Van 20 grote ondernemingen had eind 1987 de helft bij haar lobby-activiteiten nog nooit hulp ingeroepen van een externe consultant/lobbyist. Er was nog geen aanleiding toe geweest of men achtte zichzelf bekwaam genoeg. Ondernemingen die er af en toe gebruik van maakten, deden dit vanwege de kennis van het bureau van de politieke markt en de contacten die zo'n bureau tot stand kon brengen (Louwerse en Commandeur, 1988, p. 29).

Tot zover de methoden; de technieken zijn daar slechts in min of meer arbitraire zin van te onderscheiden en niet veel anders dan de in het politieke proces gebruikelijke.

Issueverplaatsing is een veelgebruikte. Men creëert als men dreigt te verliezen een andere kwestie ter afleiding. Een andere, ook elders veel gebruikte, techniek is pogen de eigen probleemdefinitie ingang te doen vinden: dan wordt het „issue” sluipenderwijs in de eigen zin geherformuleerd. Een in de context van overheid en onderneming uiterst relevante techniek is, als aan overheidsingrijpen niet te ontkomen lijkt te zijn, aanbieden tot zelfregulering over te gaan (Van Schendelen, 1988).

De keuze voor een bepaalde methode of techniek kan afhangen van het overheidsniveau waarop men opereert. Dat komt omdat de cultuur kan verschillen, net als de procedures. Dit blijkt uit onderzoek onder 20 lobbyisten en 15 EG-politici naar lobbyen bij de EG. Tot de bijzonder effectief geachte benaderingen bleken op dat niveau te behoren: het

persoonlijk gesprek, het publiceren van onderzoeksresultaten en het spreken op hearings (Groothuis, 1988). Volgens dezelfde lobbyisten en EG-politici zijn een briefschrijfcampagne, een pr-campagne en het ondernemen van juridische stappen op dit niveau duidelijk minder effectief. Bovendien dient een lobbyist hier zich niet op alle EG-organisaties te richten. Lobby-organisaties beschouwen de Europese Commissie als het belangrijkste orgaan, en niet het parlement (EP). Het is daarom noodzakelijk vooral op de hoogte te blijven van wat zich op dit niveau afspeelt. De Raad van Ministers en het Europees Parlement zijn van veel minder belang, zij het dat dat niet altijd geldt voor het parlement op een vroeg moment in de besluitvorming. Vooral een rapporteur van het parlement is vatbaar voor externe informatie. Deze is door de EP-commissievergadering opgedragen een rapport op te stellen naar aanleiding van een commissievoorstel of bij wijze van initiatief van het parlement zelf. Lobbyisten kunnen daar op inspelen. Soms maakt een commissie, die over een rapport beraadslaagt, overigens gebruik van hearings, waarop ook de lobbyist zich kan uiten. Persoonlijk contact blijkt ook hier op allerlei momenten erg belangrijk (Groothuis, 1988).

Aandacht voor de methoden en technieken van de lobbyist is in zoverre voor de (niet persoonlijk lobbyende) ondernemer interessant omdat blijkt dat ondernemers, dat wil hier zeggen: leden van raden van bestuur, en directieleden, een ondernemingslobby legitiem vinden mits en voorzover de methoden en technieken legitiem zijn. Men houdt in dat verband scherp het oog op de landelijk geldende politieke cultuur. Het verschaffen van financiën aan ambtenaren wordt in Nederland bij voorbeeld vrij algemeen als niet aanvaardbaar beschouwd (zie Louwerse en Commandeur, 1988). In het buitenland zijn die normen soms anders (smeergelden), en het laat zich vermoeden dat de in het buitenland opererende onderneming zich aanpast aan de ter plaatse geldende politieke cultuur, maar daarover is men begrijpelijkerwijs vrij zwijgzaam.

7. De plaats van het lobbyen in de onderneming

Wat is de positie van het lobbyen in de onderneming? Daarover is, zij het versnipperd, wel wat bekend. Het onderhouden van overheidsbetrekkingen, onder meer via lobbies is in toenemende mate een aanvaarde praktijk binnen individuele ondernemingen geworden.

Onderzoek onder 27 grote ondernemingen (waaronder KLM, AKZO en VENDEX) toonde aan dat de overheid „in principe wordt toegelaten tot de voor de onderneming relevant geachte omgeving, waarop zij zich bij haar strategische bepaling (mede) moet oriënteren” (Leyer, 1987, p. 177). Men

ziet de overheid steeds minder (of niet meer) als een vijandig systeem. Maar de stap van inzicht naar feitelijke actie is nog niet overal gemaakt, zo blijkt. „Van een gestructureerde oriëntatie op overheidsbeleid bij het bepalen van de ondernemingsstrategie blijkt echter slechts in een minderheid van de onderzochte ondernemingen sprake te zijn” (Leyer, 1987, p. 177). Zit overheidsbeleid (nog) niet in het hart van de strategievorming van veel van deze ondernemingen, vele onderhouden wel betrekkingen met overheden op basis van bepaalde planvorming en getroffen voorzieningen. In 11 van de 27 onderzochte ondernemingen waren de „overheidsbetrekkingen” in 1987 geïnstitutionaliseerd door middel van een aparte afdeling, commissie of functionaris (Leyer, 1987, p. 178). Er lijkt in Nederland sinds 1975 sprake van een toenemende aandacht voor de overheid als omgevingscomponent van het ondernemingsbeleid. Maar in menige onderneming is, zoals bij voorbeeld in de VS wel het geval is, nog geen sprake van een „new public affairs function” in de volle breedte. Bij zo’n brede functievervulling zou het om het volgende gaan:

- monitor the social and political environment to identify forces which may have a potential significant impact on company operations;
- coordinate the forces in the environment which are most likely to have the most important impact on the company and transmit that information to top management and other staff;
- help top management in the selection of those public policy issues on which the company will concentrate attention;
- prepare appropriate analyses of public policy issues which top management chooses to address;
- contribute to and participate in the injection of social and political projections in the strategic planning processes;
- develop communications programs aimed at various company publics of the enterprise and framed within policies of the company; develop programs to advance the interests of the company in the political processes of federal, state and local government; develop programs by means of which the company may respond appropriately to the interests of the people in the communities in which it does business. (Buchholz, 1985, pp. 201-204).

Zo uitgekristalliseerd is de functie in Nederland nog niet; bij de meeste ondernemingen is men echter al wel van mening dat het opzetten van een ondernemingslobby met alles wat er aan vast zit tot een integraal deel van de ondernemingstaak kan behoren. Ondernemers onderkennen zelf de volgende redenen (zie: Louwerse en Commandeur, 1988, p. 26):

1. Overheidsbeleid beïnvloedt de commerciële resultaten van een onderneming. Lobbyen is dus een noodzaak.

2. Bij politici en ambtenaren bestaat soms gebrek aan kennis en informatie. Ze moeten daarom worden geïnformeerd opdat de belangen van de onderneming niet uit onwetendheid over het hoofd worden gezien.
3. Informatie-uitwisseling is als zodanig goed. De uitwisseling is nodig voor „goed” overheidsbeleid en „goed” ondernemingsbeleid.

De redenen voor individuele ondernemingen om te lobbyen zijn evenwel sinds ongeveer 1980 iets verschoven. Van allerlei rijksbeleid zijn immers de financiële aspecten nader bezien (heroverwegingen, bezuinigingen, meer controle). Wensen uit de samenleving worden niet meer a-select ingewilligd en allerlei wensen worden niet meer gehonoreerd, zegt het kamerlid Van Iersel (1988, p. 17). Dit dwingt allerlei organisaties, ook de branche- en werkgeversorganisaties, tot keuzen „als gevolg waarvan vroeger gemakkelijk verworven eenstemmigheid nu verbroken wordt door tegenstrijdige belangen binnen de eigen kring”. Menige onderneming moet dus nu zelf op zijn tellen gaan passen. Het is, als Van Iersel gelijk heeft, immers niet meer vanzelfsprekend dat de eigen intermediaire organisatie een standpunt uitdraagt dat de individuele onderneming tot het zijne zou willen maken. Is er zo’n zwaarwegend verschil in posities, dan valt een ondernemingslobby ter correctie van de ondernemerslobby te overwegen. Door de bril van een parlementariër gezien heeft zo’n bedrijfslobby in vele gevallen ten doel om:

- „de eigen vrijheidsmarges te verruimen en die van anderen te versmalen;
- bepaalde orders, die afhangen van publieke besluitvorming, te verwerven;
- financiële begunstigen te verkrijgen” (Zijlstra, 1988, p. 22).

Dat waren achtereenvolgens de optieken van enige (grotere) ondernemers en parlementariërs. Maar er is ook de visie van externe adviesbureaus. De al eerder genoemde Bennis (1988, p. 13) zegt zich met zijn kantoor meer bezig te houden met wetgeving dan met overheidsopdrachten aan het bedrijfsleven. Voorbeelden van lobbies om wetgeving te beïnvloeden zijn: de accijnswetgeving voor tabaksprodukten, de herziening van de wet op het consumptief krediet, de relatie tussen ruimtelijke ordening en vestigingsbeleid van de zelfbedieningsgroothandel en de concurrentieverhoudingen. Een derde categorie van onderwerpen heeft betrekking op strijdpunten in de relatie tussen het bedrijfsleven de overheid en andere delen van de samenleving: de boycot van bedrijven die leveren aan Zuid-Afrika en gemeentelijk beleid op dat punt; het verlenen van boorvergunningen aan oliemaatschappijen in de omgeving van het waddengebied; grindwinning en andere ontgrondingen et cetera. De opdrachten verschillen inhoudelijk en procedureel zeer. Een procedureel verschil heeft gevolgen voor de

categorie functionarissen waarmee contact ontstaat: bij een voorontwerp van wet is de lobby vooral gericht op het betreffende departement, bij een wetsontwerp op het parlement. Het „wat” van een lobby maakt dus uit voor het „waar”.

Op welke overheden richten ondernemingen zich nu het meest als zij lobbyen? Hierover is iets bekend op grond van een eind 1987 gehouden onderzoek onder 20 grotere ondernemingen, waarvan de leden van de raad van bestuur, de directie en staffunctionarissen „public affairs” van ondernemingen geïnterviewd zijn. De meeste lobbies richtten zich toen op de nationale overheid. De EG was eind 1987 nog amper in beeld: de ondernemingen vertrouwen op de collectieve belangenbehartiging van hun branche-organisaties (Louwerse en Commandeur, 1988, p. 27). Bij lobbies op nationaal niveau worden bewindslieden eerder en meer benaderd dan leden van het parlement. Maar over het algemeen bestaat er bij ondernemers een duidelijke voorkeur voor het benaderen van ambtenaren boven politici: ambtenaren zijn een constante factor, hebben kennis van zaken en zijn (meer) georiënteerd op een lange termijn. Politici wisselen sneller van functie, beschikken over het algemeen over minder (detail-) kennis, en zijn gevoelig voor de media. De stelling dat de lobbies uitsluitend gericht zouden zijn op topambtenaren moet verworpen worden. Ondernemingen richten zich ook op lagere ambtenaren. Begrijpelijk: de tijd van topambtenaren is schaars.

Uiteraard richten ondernemingen zich ook op provincies en gemeenten, maar in mindere mate dan op de departementen. Dit geldt althans voor grotere ondernemingen. In de jaren na de periode 1975 – 1980 zijn vooral de ondernemingslobbies die zich richtten op de departementen toegenomen, maar ook die op „Brussel”. De redenen laten zich raden: een voortdurende intensivering van het beleid van de centrale overheid en de gestage groei van Europa.

De vraag is natuurlijk welke beleidsterreinen door ondernemers van het grootste belang worden geacht; aan de hand daarvan kan men immers voorspellen over welke kwesties gelobbied zal worden. We beperken ons tot de mening van het topmanagement van de al eerder opgevoerde 27 grote ondernemingen. Groot belang werd (rond 1985) toegekend aan de volgende terreinen (zie Kouwenhoven, 1986, p. 378):

1. fiscaal beleid (20 maal genoemd);
2. Europees integratiebeleid (19 keer);
3. loon- en inkomensbeleid (17 keer);
4. beleid inzake buitenlandse betrekkingen (17);
5. subsidies (16);
6. sector-structuurbeleid (14);
7. milieubeleid (14);

8. exportbeleid (13);
9. prijsbeleid (12);
10. innovatiebeleid (11);
11. consumentenbeleid (11);
12. arbeidsmarktbeleid (10);
13. energiebeleid (10);
14. ruimtelijke ordeningsbeleid (10);
15. regionaal beleid (9);
16. landbouwbeleid (8);
17. onderwijsbeleid (7);
18. ontwikkelingssamenwerking (6);
19. vrede- en veiligheidsbeleid (2).

Van vrijwel geen belang was volgens deze grote ondernemingen ten tijde van het onderzoek: vrede- en veiligheidsbeleid (18 keer van geen belang), landbouwbeleid (13 keer: geen belang) en consumentenbeleid (9 keer). Dit zijn dus terreinen waarop het in de rede ligt weinig lobbies door deze ondernemingen te verwachten. Dat mag echter niet voor het bedrijfsleven in het algemeen geconcludeerd worden: wie denkt niet bij het landbouwbeleid aan het zogenaamde Groene Front?

Ook de departementen bleken, in de ogen van deze ondernemers, niet allemaal van evenveel gewicht. Daarnaast vragen lijkt op het eerste gezicht niet zo relevant, omdat beleidsterreinen aan departementen gekoppeld zijn. Kent men de waardering van het beleidsterrein, dan kent men de waardering van het bijbehorende departement, zou men zeggen. Het is echter maar de vraag of ondernemers die link altijd goed kunnen leggen. Per slot van rekening is een van de redenen waarom men een professionele lobbyist inschakelt gelegen in het feit dat de ondernemer zelf maar nauwelijks weet bij welk overheidsloket hij zijn moet.

Departementen waarmee deze grote ondernemingen naar hun zeggen vaak contact hadden waren: Economische Zaken (18 keer genoemd), Verkeer en Waterstaat (13 keer), Financiën (12 keer), Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (10 keer). Interessant is het op te merken dat het op twee na belangrijkste onderwerp (loon- en inkomensbeleid) valt onder een niet genoemd ministerie, namelijk Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En het als eerste genoemde onderwerp (fiscaal beleid) valt onder een departement dat zelf pas op de op een na laatste plaats komt. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare inconsistentie is wellicht te zoeken in het onderscheid tussen het zuiver politieke en het ambtelijk-bestuurlijke circuit: mogelijk benadert men voor sommige onderwerpen eerder politici dan ambtenaren. Dat zou betekenen dat het aangrijpingspunt voor een lobby niet alleen procedureel bepaald wordt, zoals we hierboven al opmerkten, maar ook inhoudelijk. Nader onderzoek zou dit moeten uitwijzen.

8. Succesvolle en falende lobbies

Voorbeelden van intensieve lobbies in de periode 1975 – 1987 vindt men op het gebied van de steunverlening aan individuele ondernemingen, met als bekendste casus het Rijn-Schelde-Verolme-concern (RSV). Op dit terrein vindt men ook de voorbeelden van heel effectieve lobbies, volgens het kamerlid Van Iersel (1988, p. 18). Aan individuele bedrijven zijn immers vele miljoenen guldens steun verstrekt (in 1987 rond 850 miljoen). Een recenter voorwerp van een effectieve lobby is volgens hetzelfde kamerlid de nieuwe Elektriciteitswet (Van Iersel, 1988, p. 21). De opzet daarvan is gewijzigd als gevolg van overleg tussen bedrijfsleven en elektriciteitsmaatschappijen met het parlement.

Dat waren enkele succes-stories. Het vaststellen of een lobby succesvol is of niet, is in het algemeen echter een hachelijke aangelegenheid. Men bedenke dat het om politieke besluitvorming gaat. Dat wil zeggen dat wat vandaag verlies lijkt morgen winst kan zijn en omgekeerd, men nooit kan weten wat er gebeurd zou zijn zonder dat er gelobbied was, en er bovendien een (soms groot) faseverschil is tussen de lobby-inspanningen en het uiteindelijke resultaat. Desondanks overheerst de indruk dat lobbyen „heel effectief” is. Anderzijds kennen kamerleden, ambtenaren en lobbyisten zichzelf doorgaans slechts een beperkte invloed toe (Van Schendelen, 1988, p. 9). Die tegenstrijdigheid kan een uiting van de spelcultuur zijn, meent Van Schendelen. In zo'n cultuur is het onverstandig zichzelf op de borst te slaan. De winnaar van een politieke slag moet niet openlijk triomferen, want dat zet kwaad bloed en dat verslechtert weer de uitgangspositie voor een volgende slag. Hij moet zijn winst incasseren en bedenken dat politiek een gevecht is dat nooit wordt beëindigd: er komen altijd weer nieuwe slagen. Bovendien is er op een goed werkende markt, ook op een politieke markt, zelden een overduidelijke winnaar: in het ideale geval is er een collectief optimum, dat wil zeggen: winst voor elke betrokken partij. Of de politieke markt nu altijd wel zo goed functioneert is te betwijfelen, maar er blijft alle reden voorzichtig te zijn met generalisaties.

Wel weten we dat een buitenlandse onderzoeker geen verband kon aantonen tussen de mate waarin ondernemingen lobby-achtige inspanningen leveren en de geregistreerde invloed op politieke beslissingen (Dickie, 1984). Voor Nederland zijn dergelijke onderzoeksuitkomsten nog niet beschikbaar. Braam (1973) onderzocht (wel) de algemene invloed van bedrijven op de overheid. Daarbij bleek dat die invloed niet zonder meer te relateren was aan de bedrijfsgrootte. Invloed werd ten tijde van het onderzoek ook amper of niet bepaald door persoonlijke relaties tussen de managers aan de ene, en ambtenaren en politici aan de andere kant, maar bleek wel samen te hangen met het (bedrijfs-) lidmaatschap van belangenorganisaties en de positie die het bedrijf daarin innam.

Voorts blijkt het dat overheidsdienaren zich bij hun beslissingen vooral oriënteren op de positie die een bedrijf heeft ten opzicht van een voor de overheid relevant issue en op de standpunten van een bedrijf terzake. Traditioneel verwoorden branche-organisaties die standpunten (Peterse, 1984, p. 55). Om succesvol te kunnen lobbyen dient een bedrijf zich dus bewust te zijn van de „issues” die aan de orde (kunnen) komen, de relevantie hiervan voor de eigen organisatie en het eigen standpunt terzake.

Timing is, zoals we al eerder opmerkten, heel belangrijk. Bij een te late reactie kan de kans invloed uit te oefenen verkeken zijn, omdat een „issue” het lobby-gevoelige deel van zijn levenscyclus al doorlopen heeft. Dan zijn er al concept-beleidsvoornemens geformuleerd en heeft allerlei overleg al plaats gehad. Ingrijpende koerswijzigingen door een lobby zijn dan niet meer te verwachten. Een onderneming die effectief wil lobbyen dient dus alert te zijn, en zich eventueel te verstaan met anderen, bij voorbeeld branchegenoten. De ambtelijke en bestuurlijke wereld is niet op alle momenten ontvankelijk voor informatie en opinies: op een gegeven moment zit „de zaak dicht”. Dit geldt ook voor parlementaire sectorspecialisten. Een ondernemings- of ondernemerslobby, iedere lobby, kan zeker effect sorteren. „Maar een lobby die niet gebaseerd is op strategische positionering is geritsel in de marge” (Peterse, 1984, p. 61).

Dat is dus een belangrijke succesfactor. Eerder werden al terloops enkele factoren genoemd, zoals de relevantie van een beleidsissue voor de onderneming, het kiezen van het juiste moment in relatie tot de fase waarin de levenscyclus van een beleidsinitiatief zich bevindt, het beschikken over een consistent standpunt, en de beschikbaarheid van ruilmiddelen. Daarnaast is „de kans van slagen groter naarmate het onderwerp (. . .) „technischer van aard is, niet in de openbaarheid is (geen media-aandacht), gericht is op het handhaven van beleid (in plaats van op beleidswijziging) en geen conflicterende belangen oproept”, aldus De Later (1989, p. 43). In de sfeer van de middelen is, volgens een auteur, „het belangrijkste middel dat werkgevers tot hun beschikking hebben om hun wensen te laten vervullen, (. . .) argumentatiekracht” (Van de Ven, 1988, p. 31). Lobbyen is argumenteren, en niet slechts pressie uitoefenen. En: „Wij hoeven niet te dreigen. Het argument is ons wapen” (Van de Ven, 1988, p. 33).

Dat klinkt nobel en rationeel, maar in het politieke proces (en bureaupolitiek is ook politiek) zijn de inhoudelijk goede argumenten zelden voldoende. De door de lobbyist aangevoerde argumenten moeten ook overtuigen. Een middel daartoe is „positief labelen”. Een voorbeeld daarvan is de Philips-lobby „1992: reciprociteit van de vrijhandel”. Reciprociteit, wederkerigheid, is een label dat positieve gevoelens oproept en daarom goed gekozen lijkt. Veel beter in elk geval dan selectief protectionisme, of iets dergelijks, dat, semantisch gezien, hier de lading even goed zou dekken. Nieuwe (positieve)

labels zijn nuttig in een tijd van woordslijtage; politici nemen nogal eens graag een nieuw woord over. De lobbyist speelt daarop in: een nieuw, pakkend label vergroot de kans op acceptatie van een idee of een wens.

Om te overtuigen is echter niet alleen de boodschap en de verpakking daarvan van belang. De afzender doet er eveneens toe. Het is gemakkelijker te lobbyen voor een organisatie die ergens de grootste, bijna de grootste of bijkans de enige in is. Zo heeft Philips bij het lobbyen voordeel van het feit dat het een zeer grote werkgever is (Van de Ven, 1988, p. 31).

Een professionele externe lobbyist moet zich, om succesvol te kunnen zijn, afvragen voor welk „issue” hij in het strijdperk treedt en welk niet. Hij moet zuinig zijn: „het floret elegant hanteren” (Van de Ven, 1988, p. 31). Voor van alles en nog wat lobbyen voor eenzelfde bedrijf maakt de lobby tot een „bot” middel. Dat hij door voor van alles en nog wat in het strijdperk te treden veel entree krijgt, is over het algemeen minder belangrijk dan dossier- en procedurekennis en argumentatiekracht (Van de Ven, 1988, p. 31). Voor succes zijn toonzetting en frequentie eveneens zeer belangrijk: „te veel” en „te vaak” wekt irritatie, volgens lobbyisten. Een onzekere presentatie werkt al evenmin. Men moet als zelf zeer overtuigd overkomen. Onzekerheid blijkt aan de andere kant van de tafel opgevat te worden als het beschikken over alternatieven voor het ingenomen standpunt. De kop boven een artikel over lobbyen voor ondernemingen luidt dan ook niet zonder reden: „onze filosofie is: biedt nooit een alternatief” (Van de Ven, 1988).

9. Waardering en te verwachten ontwikkelingen

Zoals bij alles is de waardering van het lobbyen afhankelijk van het standpunt van de beoordelaar. Bezien vanuit het gezichtspunt van de betrokkenen op de politieke markt is het oordeel tegenwoordig doorgaans positief. Voor de onderneming past lobbyen, mits de methode maatschappelijk gezien legitiem is, in de gereedschapskist waarmee de markt bewerkt wordt. De politicus is gediend met informatie en met hand- en spandiensten, en de beroepslobbyist verdient er zijn brood mee. Vond hij het een onoirbare bezigheid, dan had hij wel een andere stiel gekozen.

Los van de directe betrokkenheid kan men ook opmerken dat lobbyen past, althans niet strijdig is met een competitieve democratie-opvatting. Uit de concurrerende meningen kan dan een optimum volgen, is de gedachten-gang, mits de kwaliteit van de argumenten de doorslag geeft. We hebben gezien dat dat niet per definitie bij een lobby het geval is (de verpakking van de boodschap, de zender, de mate van geïnformeerdeheid, de timing en zo voort spelen immers mee), maar dat soort manco's vertonen verkiezingscampagnes en parlementaire debatten ook.

Ernstiger wellicht is het bezwaar van de eenzijdigheid (zie Van Mierlo en Van Giessen, 1986). Een lobby is het eenzijdig naar voren brengen van een bepaald belang. Op dit punt kan men tegenwerpen dat vele lobbies ook vele belangen naar voren brengen. Analooq aan de kritiek op de vrije markt kan men zeggen dat lobbyen tot een optimale besluitvorming kan bijdragen, mits er op de politieke markt maar geen entreebelemmeringen zijn en de marktpartijen ongeveer even sterk zijn. Lobbyen is uiteraard schadelijk wanneer stelselmatig andere belangen die ook behartigd zouden moeten worden, maar waarvoor niet gelobbied wordt, minder of zelfs niet in de afweging betrokken worden. Dat kan ook gebeuren als bepaalde lobbies sterk geprofessionaliseerd zijn en de tegenstanders van hun belang nieuwelingen zijn en/of amateuristisch te werk gaan. Dan worden een redelijke machtspreiding en het pluralisme in gevaar gebracht.

De beslotenheid waarin een en ander eo ipso zich afspeelt verdraagt zich minder goed met de hier te lande dominante opvattingen over democratie. Daar zit ook het gevaar van het overschrijden van ethische grenzen in. Door het ontbreken van publieke controle en openbaarheid worden hoge eisen gesteld aan het vermogen van betrokkenen zichzelf niet op een hellend vlak te begeven. Daardoor kan, in extreme gevallen, het „argumenteren, overtuigen en daardoor beïnvloeden” verworden tot het betalen van smeergeld en zo overtuigen en beïnvloeden. Van dat soort aberraties zijn voor wat betreft ons land gelukkig geen voorbeelden te geven, maar voor het buitenland helaas wel.

Smeergeld betalen kunnen ideële maar armlastige organisaties als Amnesty International (die óók lobbyen) natuurlijk niet. Is die vaststelling, en gelet op de grotere fondsen waarover (grote) ondernemingen kunnen beschikken, in samenhang met het vermoeden dat in het schemer van de openbaarheid onoirbare praktijken toch wel voor zullen komen er de oorzaak van, dat in de publieke oordeelsvorming een negatiever oordeel over ondernemers- en ondernemingslobbies dan over andere lobbies bestaat? Het is mogelijk. Consistent is het oordeel in elk geval niet; als in alle gevallen tenminste dezelfde ethische regels in acht worden genomen. Gebeurt dat, dan kan men ondernemingen niet het recht ontzeggen te doen wat andere sectoren als de onderwijs- en welzijns wereld en ook de vakbeweging en het Groene Front zich al veel langer permitteren. Waarom zij wel en de bedrijven niet? (Vergelijk Lemstra, 1988, p. 303).

Het lijkt er echter op dat lobbyen (waarvan iedereen wist dat het gebeurde, maar waarvan slechts een enkeling dorst toe te geven dat hij het deed) wat meer geaccepteerd gaat worden; ook het lobbyen door en voor ondernemingen zal vermoedelijk verder ontdaan worden van negatieve connotaties.

Die veranderde waardering, het accepteren van lobbyen als een „common fact of political life”, zal mede gevoed worden door een te verwachten

M6032-24 Lobbies van ondernemingen en bedrijfsleven bij de overheid

verdere toename van de omvang van het verschijnsel. Als de samenwerking tussen overheden en ondernemingen in de vorm van Public Private Partnerships zal toenemen, zullen lobby-activiteiten immers meer kansen krijgen. Een sterkere oriëntatie van ondernemingen op de EG ligt, omdat de omvang en impact van de EG-regelgeving zal toenemen, ook in de lijn der verwachtingen (Chorus, 1988). Het voorbeeld van de ondernemingen zal daarnaast waarschijnlijk nieuwe lobbies van andere organisaties, bij voorbeeld non-profit instellingen oproepen, simpelweg omdat men niet kan achterblijven bij een verhevigde competitie om aandacht van de overheid. In hoeverre ook kleinere ondernemingen meer invloedspogingen in de richting van de centrale overheid of de EG zullen ondernemen, is echter af te wachten.

Literatuur

- Beekers, F., en P. van Helsdingen, *Topfiguren spreken zich uit*, Amsterdam, 1981.
- Bennis, W., Bennis: een Haags lobbykantoor, in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 12-16.
- Braam, G. P. A., *Invloed van bedrijven op de overheid*, Meppel, 1973.
- Buchholz, R. A., *Essentials of public policy for management*, Englewood Cliffs, 1985.
- Chorus, R. C. M., De Brusselse lobby: het bedrijfsleven versnelt de Europese integratie, in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 30-34.
- Clercq, M. de, en F. Naert, *De politieke markt*, Kluwer, 1985.
- Crenson, M. A., *The unpolitics of air pollution*, Baltimore, 1971.
- Dickie, R. B., Influence of public affairs offices on corporate planning and of corporations on government policy, in: *Strategic Management Journal*, vol. 5, 1984, pp. 15-34.
- Geuns, O. van, *Adviseurs. Wie moet ik inschakelen en wat kost dat?*, Utrecht, 1986.
- Groothuis, G. B. M., Hoe werkt lobbyen bij de Europese Gemeenschappen?, in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 34-41.
- Het gebeurt in Den Haag, Een open boekje over lobby*, 's-Gravenhage, 1988 (bijdragen aan een symposium over lobby van Havermans e.a.).
- Iersel, J. P. van, De Kamer verzakelijkt dankzij bloeiend contact met bedrijfsleven, in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 16-22.
- Köbben, A. J. F., De zaakwaarnemer, in: *Intermediair*, 22 april 1983, pp. 1-7.
- Korsten, A. F. A., *Het spraakmakende bestuur*, 's-Gravenhage, 1979.
- Korsten, A. F. A., *Moet een beroepsgroep politiek geëngageerd zijn? De eventuele noodzaak van collectief engagement van dierenartsen*, lezing voor AUV, 1986.
- Kouwenhoven, V. P., Hoe lobbyt het bedrijfsleven in de politiek?, in: *Namens*, nov. 1986, pp. 377-380.
- Mierlo, J. G. A. van, *Pressiegroepen in de Nederlandse politiek*, SMO-boek, 's-Gravenhage, 1988.
- Mierlo, J. G. A. van en M. van Giessen, Lobbyen door het bedrijfsleven, middel van politieke belangenbehartiging, in: *ESB* 16-4-1986, pp. 372-378.
- Milbrath, L., *The Washington lobbyists*, Chicago, 1963.
- Milbrath, L. en M. Goel, *Political participation*, Chicago, 1977 (tweede druk).
- Later, L. de, Lobbyen voor de overheid, in: *Intermediair*, jaargang 26, nr. 30, 28 juli 1989, pp. 41-43.
- Lemstra, W., e.a., *Handboek overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn, 1988.

M6032-26 Lobbies van ondernemingen en bedrijfsleven bij de overheid

- Leyer, J. H., De ontwikkeling van public affairs als managementfunctie, in: Twijnstra, A. en J. W. A. van Dijk, red., *Management en politiek – Samenspel en tegenspel*, Leiden, 1987, pp. 175-191.
- Louwerse, J. en H. R. Commandeur, Welke lobbytechnieken hanteren ondernemingen, in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 25-30.
- Peterse, A., Ondernemers op de politieke markt, in: *Intermediair*, jaargang 20, 30 nov. 1984, pp. 53-61.
- Peterse, A. H., De plaats van lobbyen in het ondernemingsbeleid, in: *Harvard Holland Review*, jan. 1986, nr. 6.
- Schendelen, M. P. C. M. van, red., *Visies op het studieveld van politiek en bedrijfsleven*, Scheveningen, 1985.
- Schendelen, M. P. C. M. van, Omgaan met de politiek: lobbyen, in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 5-12.
- Schloszman, K. en J. Tierney, *Organized interests and American democracy*, New York, 1986.
- Twijnstra, A. en D. Keuning, *Organisatie-advieswerk*, Leiden, 1988.
- Ven, P. van de, De werkgeverslobby, in: *Intermediair*, jaargang 24, nr. 51, 23 dec. 1988, pp. 29-35.
- Zijlstra, K., Bedrijfslobby is welkom op het Binnenhof, in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 22-25.